

Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidgenössische Steuerverwaltung
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

19. April 2022

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen unterstützen die Vorlage. Die Besteuerung von international tätigen Unternehmen ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Debatten, so namentlich bei der OECD und den G20-Staaten. Ein wichtiges Grundanliegen ist es dabei, die Steuerregeln so anzupassen, dass die Steuern vermehrt dort anfallen, wo sich die Substanz der Unternehmen befindet bzw. wo sie im Markt tätig sind. Dieses Anliegen ist sachgerecht und zu unterstützen. Die Grünliberalen begrüssen daher, dass der Bundesrat diese Entwicklungen mitträgt und namentlich das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft umsetzen will. Gleichzeitig ist es richtig und wichtig, dass die Umsetzung so erfolgt, dass der Schweizer Wirtschaftsstandort möglichst attraktiv, der interkantonale Standortwettbewerb fair und der administrative Aufwand so tief wie möglich bleibt.

Konkret sind die Grünliberalen damit einverstanden, dass die Säule 2 des OECD/G20-Projekts (Mindestbesteuerung) mittels einer Ergänzungssteuer der betroffenen Unternehmen erfolgen soll. Diese kommt zur Anwendung, wenn das Unternehmen einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro erreicht und die Mindestbesteuerung in der Schweiz 15 % unterschreitet.

Nicht einverstanden sind die Grünliberalen jedoch mit dem Vorschlag, dass die Ergänzungssteuer zwingend von den Kantonen veranlagt und bezogen wird und dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollständig an die Kantone gehen. **Die Erträge der Ergänzungssteuer sollen zu einem wesentlichen Teil auch an den Bund gehen** und z.B. je zur Hälfte auf den Bund und die Kantone verteilt werden. Der Ertragsanteil der Kantone wird gemäss der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt. Im Einzelnen:

1) Die Ergänzungssteuer ist eine Bundessteuer

Die Ergänzungssteuer wird auf der Grundlage einer vom Bund festgelegten Regelung veranlagt und bezogen. Es handelt sich damit – wie der erläuternde Bericht richtigerweise festhält – um eine Bundessteuer. Es ist deshalb sachgerecht, dass die Erträge der Ergänzungssteuer zu einem wesentlichen Teil dem Bund zukommen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene exklusive Verteilung auf die Kantone widerspricht dem föderalistischen Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Zudem fallen heute etwas mehr als 50 Prozent der Gewinnsteuererträge beim Bund an. Im Vergleich zu den Einkommenssteuern der natürlichen Personen spielen deshalb der Föderalismus und der Steuerwettbewerb eine kleinere Rolle. Eine vollständige Verteilung des Ertrags an die Kantone ist deshalb nicht gerechtfertigt.

2) Mehrbelastung des Bundes durch die Auswirkungen auf den Finanzausgleich

Ein Ertragsanteil für den Bund ist auch deshalb gerechtfertigt, weil aufgrund der Auswirkungen der Ergänzungssteuer auf den nationalen Finanzausgleich mit einer Mehrbelastung des Bundes in dreistelliger Millionenhöhe gerechnet werden muss. Eine finanzielle Belastung des Bundes bei gleichzeitig hohen Mehreinnahmen für einzelne (Tiefsteuer-)Kantone lässt sich finanzpolitisch nicht rechtfertigen. Zudem gefährdet eine solche Konstellation die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage an der Urne. Unser Vorschlag hingegen ist eine ausgewogene Lösung, von welcher der Bund und alle Kantone von den Mehrerträgen profitieren. Hinzu kommt, dass die internationale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Ergänzungssteuer höher ist, je stärker sie als Bundessteuer und nicht als kantonale Steuer ausgestaltet ist und als solche wahrgenommen wird.

3) Die Veranlagung und Erhebung durch den Bund ist administrativ einfacher und fördert eine einheitliche Veranlagung und ein einheitlicher Bezug der Ergänzungssteuer

Die technische Konzeption des OECD-/G20-Projekts steht teilweise in Konflikt mit dem föderalistischen Steuersystem der Schweiz. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das länderweise Blending, d.h. die aggregierte Betrachtung sämtlicher Geschäftseinheiten eines Staates. Ein Kanton kann allein aufgrund der steuerlichen Situation der bei ihm ansässigen Geschäftseinheiten nicht beurteilen, ob die Unternehmensgruppe die Mindestbesteuerung in der Schweiz erreicht. Die Veranlagung erfordert deshalb gegebenenfalls eine aufwändige und komplizierte Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen mehrerer Kantone. Zwar haben die Kantone gemäss erläuterndem Bericht signalisiert, dass sie einen dezentralen Vollzug vorziehen und den damit verbundenen administrativen Mehraufwand in Kauf nehmen, da sie positive Erfahrungen mit den bestehenden Steuerverfahren vor den kantonalen Behörden hätten. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Zum einen wird sich die Bemessungsgrundlage der Ergänzungssteuer, welche auf Vorgaben der OECD beruhen wird, stark von den Bemessungsgrundlagen gemäss kantonaler Steuergesetzgebung und DBG unterscheiden. Zudem gibt es heute keine Steuer, welche einen ähnlichen Prozess aufweist, weshalb die Abläufe in den Kantonen neu definiert werden müssen. Ausserdem besteht die Gefahr von Doppelspurigkeiten, wenn jeder Kanton die für die Ergänzungssteuer notwendigen personellen Kapazitäten aufbaut.

4) Ein hoher Ertragsanteil der Kantone birgt das Risiko eines unfairen Standortwettbewerbs

Auch steuerpolitische Gründe sprechen für einen Ertragsanteil des Bundes und eine gleichmässige Verteilung des Kantonsanteils an die Kantone gemäss der Wohnbevölkerung. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung begünstigt den Status-Quo und die bereits steuergünstigen Kantone übermässig stark. Würden die Erträge der Ergänzungssteuer vollständig an die Kantone mit einer Unterbesteuerung verteilt, so werden diese Kantone im Standortwettbewerb bevorzugt, insbesondere wenn im Kanton bereits viele von der Mindeststeuer betroffene Unternehmen angesiedelt sind. Die zusätzlichen Mittel könnten unter anderem für die Senkung der ordentlichen Kantonssteuersätze für natürliche und/oder juristische Personen eingesetzt werden, wodurch diese Kantone im nationalen Steuerwettbewerb, d.h. bei den nicht von der Mindeststeuer betroffenen Unternehmen und den natürlichen Personen, ihren Standortattraktivität weiter ausbauen könnten. Kantone, welche mit Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer rechnen können, haben bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verteilung des Ertrags im Grunde genommen bereits heute einen Anreiz, ihre ordentlichen Steuersätze zu senken, im Wissen darum, dass entsprechende Ertragseinbussen später mit dem Ertrag aus der Ergänzungssteuer kompensiert werden dürften. Kommt der Hauptteil der Ertragssteuer hingegen dem Bund zu und wird der Kantonsanteil gleichmässig auf die Kantone verteilt, so verkleinern sich diese Effekte. Alle Kantone haben die gleich Voraussetzung, mit standortpolitischen Massnahmen ihre Attraktivität zu erhalten.

Besonders gravierend und stossend wären die Auswirkungen auf die Voraussetzungen im Steuerwettbewerb bei Konstellationen, bei denen die Abweichungen zwischen den Bemessungsgrundlagen gemäss kantonaler Steuergesetzgebung (bzw. StHG) und der OECD-Mindeststeuer besonders gross ausfallen, z.B. bei Step-up-Aufdeckungen im Rahmen der STAF-Übergangslösungen. Es kann eintreten, dass die Steuerbelastung gemäss kantonaler Steuergesetzgebung Null beträgt und die Ergänzungssteuer somit 15 Prozent.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verteilung der Ergänzungssteuer kann zudem externe Effekte zwischen den Kantonen zur Folge haben. Dies zeigt sich eindrücklich am Schema auf Seite 31 des

erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage. Die Ergänzungssteuer führt in diesem Beispiel gesamtschweizerisch zwar zu einer Gesamtsteuerbelastung von 15 Prozent. Im Kanton A resultiert hingegen lediglich eine Gesamtsteuerbelastung von 14%, in Kanton B von 13%. Die Steuerbelastung im Kanton C bleibt bei 18%, da Kanton C keinen Anteil an der Ergänzungssteuer erhält. In den Kantonen A und B herrscht somit weiterhin eine Unterbesteuerung. Diese ist jedoch nur deshalb möglich, weil der Kanton C eine Steuerbelastung von über 15% aufweist. Diese «Überbesteuerung» im Kanton C kompensiert teilweise die Unterbesteuerung in den Kantonen A und B und reduziert somit die Ergänzungssteuer. Die Steuerbelastungen der Kantone werden dadurch interdependent. Dies führt dazu, dass in solchen Konstellationen Kantone mit tiefen Steuern einen zusätzlichen Anreiz haben, ihre Steuersätze weiter zu senken, um einen möglichst hohen Anteil der Ergänzungssteuer zu erhalten und gleichzeitig ihre steuerliche Standortattraktivität zu steigern.

Wie bereits erwähnt erhalten die Kantone durch ihren Anteil an der Ergänzungssteuer finanzielle Mittel, um Massnahmen zum Erhalt der **Standortattraktivität** zu ergreifen. Dabei sind auch nicht-steuerliche Massnahmen denkbar, z.B. die Förderung von Forschung und Entwicklung. Die Kantone kennen die bei ihnen angesiedelten Unternehmen und können daher am besten beurteilen, welche Massnahmen geeignet und nötig sind. Selbstverständlich müssen die Massnahmen **mit den internationalen Vorgaben vereinbar, allgemein zugänglich und volkswirtschaftlich sinnvoll** sein. Der Bund sollte über die Verwendung der Mittel keine Vorgaben machen, die über solche allgemeinen Grundsätze hinausgehen.

Weiter sind die Grünliberalen mit dem vorgeschlagenen **prozeduralen Vorgehen** einverstanden: Um die knappen internationalen Fristen einhalten zu können, wird der Bundesrat direkt gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung eine befristete Verordnung erlassen. Diese wird in einem zweiten Schritt – so bald wie möglich – von einem Bundesgesetz des Parlaments abgelöst.

Zum vorgeschlagenen **Verfassungstext** haben die Grünliberalen einen Vorbehalt: Gemäss Artikel 129 Absatz 3 VE-BV sollen in bestimmten Fällen Abweichungen von verfassungsmässigen Grundsätzen zulässig sein, so etwa vom Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung. Gemäss der Formulierung im Vorentwurf sind solche Abweichungen erlaubt, «soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist». Diese Formulierung geht zu weit und wird abgelehnt. Die Abweichungen sind auf das nötige Mass zu beschränken und sollen nicht darüber hinausgehen. Formulierungsvorschlag: «Soweit es aufgrund der internationalen Entwicklungen erforderlich ist, kann er [der Bund] zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft abweichen von (...)».

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Co-Generalsekretär